
MARIO CHITI *

PROBLEMI GIURIDICI DEL COMMERCIO DI OPERE D'ARTE MODERNA E CONTEMPORANEA

Il tema di cui devo spiegare alcune coordinate fondamentali è quello degli aspetti giuridici nel commercio di opere d'arte contemporanea. In sostanza, accertare in che misura la vigente normativa risponde a due criteri fondamentali che sono la necessità di un interscambio culturale entro il paese e soprattutto su scala internazionale; come, allo stesso tempo, i pubblici poteri possono intervenire per incoraggiare e stimolare i giovani artisti, o comunque gli artisti viventi, o le loro opere nel caso in cui siano da poco defunti.

È un problema di ricognizione del dato normativo vigente, ma anche di possibili riforme per ovviare alle lacune che si possono evidenziare.

Direi che il nostro paese, contrariamente a quanto solitamente si pensa, non è poi così mal messo dal punto di vista giuridico su questo tema.

Partiamo anzitutto da un dato che credo sia di notevole interesse per l'importanza della fonte e anche per il principio non strettamente giuridico che è sottostante. Il dato contenuto nella Costituzione all'art. 9: un articolo dove è scritto che la Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e tutela il patrimonio storico e artistico della Nazione. Ecco, pur nella necessaria sinteticità del principio emergono alcune indicazioni che a mio avviso sono di grande importanza.

Innanzitutto si parla di « Repubblica » e non di Stato, volendosi dire che tutte le Amministrazioni pubbliche devono avere questo compito e che quindi la promozione culturale è compito di cui devono farsi carico anche le Regioni, gli Enti locali e tutte le altre pubbliche amministrazioni che in qualche modo abbiano voce in capitolo.

Allo stesso tempo, mi pare importante sottolineare la differenza fra promozione e tutela, che proprio per l'arte contemporanea poi avrà un notevole significato. Infatti, mentre il concetto di tutela per sua natura

* Prof. ordinario di Diritto Pubblico nell'Università di Firenze.

implica una politica essenzialmente di conservazione e di garanzia, anche se poi è una conservazione che deve necessariamente collegarsi ad una parziale fruizione dei beni culturali stessi, quando si parla di promozione necessariamente si allude ad una politica attiva, in cui appunto si pongono determinati obiettivi e quindi di conseguenza le amministrazioni pubbliche si impegnano a tal fine.

Bisogna comunque stare molto attenti a sottolineare che, essendo la nostra una Costituzione di una società che usciva da un periodo di totalitarismo, non si pensa ad una cultura di Stato, ad una cultura ufficiale; ma a promuovere la cultura in tutte le sue articolazioni. Vi è necessità di assicurare, di promuovere un pluralismo culturale. Quindi un intervento attivo, certamente, ma con strumenti giuridici di carattere neutro, non finalizzati ad una determinata politica culturale.

Direi che questo è il dato fondamentale, perché essendo il nostro un Paese in cui la Costituzione è il parametro per tutti gli altri interventi normativi occorre subito accertare se la legge del 1939, come tutte le altre leggi che sono venute di seguito, sia conforme o meno a questo principio di fondo, ovvero, si possano evidenziare illegittimità costituzionali o alcune lacune nel sistema normativo letto e pensato alla luce appunto di questo articolo 9 della Costituzione.

Ebbene, ancora oggi il dato fondamentale nella nostra materia è rappresentato dalla legge del 1939, sulla tutela del patrimonio storico-artistico, dove nell'art. 1 si qualificano le opere d'arte contemporanea come le opere di autori viventi o la cui esecuzione non risalga ad oltre 50 anni, affermandosi altresì il principio che la legge sopra citata non si applica a queste opere per il motivo che tutto l'apparato di tutela, stabilito da questa normativa per le opere d'arte non contemporanea, non ha ragion d'essere per le opere invece di arte contemporanea, perché queste necessitano di una circolare più rapida, più libera e soprattutto perché queste talora non possono avere quella patina di sicurezza artistica, tipica invece delle cose d'arte meno recenti.

E allora lo Stato intervenendo normativamente ha voluto sottrarre tutte queste opere alla normativa vincolistica prevedendo soltanto il diverso tipo di tutela affidata alla normativa sul diritto d'autore; dunque normativa pensata in riferimento ai diritti dell'artista in quanto tale, non in riferimento ad un interesse pubblico di tutela e controllo del mercato dell'arte contemporanea.

Detto questo vi sono due risvolti particolarmente importanti oggi che sulla base della legge del '39 appaiono controversi ed opinabili sia nelle discussioni astratte che vi si possono fare sia soprattutto per la concreta esperienza negativa della legge.

Alludo ad alcuni problemi connessi all'importazione ed all'esportazione di opere d'arte contemporanea. Aspetti tanto più importanti in un mercato necessariamente sovranazionale quale è quello dell'arte e soprattutto dell'arte contemporanea dove le barriere nazionali proprio non hanno alcun senso.

Cominciamo dall'esportazione di opere di arte contemporanea. Co-

m'è noto la legge del 1939 per le opere d'arte non contemporanea prevede una serie di controlli per l'esportazione che vanno dal divieto assoluto di esportare in certi casi, all'obbligo di munirsi di una licenza amministrativa, alla possibilità di acquistare con una prelazione da parte dello Stato le stesse opere, infine con una tassa progressiva che serve a disincentivare l'esportazione di altre opere.

Queste limitazioni alle normali possibilità di esportazione, sono collegate alla necessità di non depauperare il patrimonio artistico nazionale. Ma per le opere d'arte contemporanea, non applicandosi la legge del 1939, si è detto che l'esportazione in principio dovrebbe essere libera e a questo fine si pensa anche proprio alle necessità economiche degli artisti viventi, il cui mercato potrebbe benissimo essere oltre frontiera e non nel Paese in cui operano, ma non soltanto per il principio che vuole che nessuno sia profeta in patria, ma perché talora il mercato di arte contemporanea segue i flussi economici e quindi è più fecondo per esempio negli USA che non in certi altri paesi.

Ecco, questo principio che pure nella legge appare abbastanza chiaro è smentito nell'esperienza quasi quotidiana dall'obbligo che l'amministrazione spesso impone di assoggettare l'esportazione ad un nulla-osta ministeriale.

Questo nulla-osta in verità è sì previsto da un atto che apparentemente è in vigore, vale a dire dal regolamento di esecuzione della vecchia legge del 1909, superata poi nel 1939. Il regolamento del 1913 era il regolamento di esecuzione della legge del 1909; essendo un ottimo regolamento, la legge del 1939 lo ha mantenuto in larga parte in vita, ma se ricordate quello che dicevo prima - la legge del '39 non si applica alle opere di arte contemporanea - parrebbe che quel regolamento si applichi ancora alle opere di arte non contemporanea, mentre queste ultime rimarrebbero non assoggettate al regolamento, e quindi non vi sarebbe alcun bisogno di un nulla-osta ministeriale.

La cosa è controversa. Partiamo da un dato di fatto, che il nulla-osta è richiesto, e ciò significa assoggettarsi ad una procedura di vincolo.

Si potrebbe dire: l'opera d'arte contemporanea è quella che è, si giudica non con criteri di discrezionalità amministrativa, ma con criteri di discrezionalità tecnica, usando cioè le tecniche della valutazione. Abbiamo sentito quanto difficili queste sono, ma soprattutto abbiamo uffici che di volta in volta adottano linee diverse.

Per questi motivi e soprattutto pensando che il nulla-osta è certamente un vincolo, comunque lo si configuri non può non trovare una base nella legge, perché è un vincolo che blocca, che limita l'iniziativa privata ed il diritto soggettivo dell'artista al commercio delle proprie opere, ripeto questo vincolo non può non trovare una base legislativa e questa base sfido chiunque a trovarla.

Si dice allora il subordine, il nulla-osta serve solo come una forma di informativa allo Stato, affinché questi sappia che cosa viene commercializzato all'estero, ma anche questo potrebbe essere un obbligo di informazione senza far scattare il principio del nulla-osta, perché il nulla-osta non significa soltanto obbligo di dichiarare quello che si fa, ma

assoggettamento ad un controllo, nulla-osta affinché l'opera venga esportata.

Io credo dunque che il nulla-osta in questione non sia fondato nella normativa vigente per i motivi anzi detti e perché il regolamento non è più applicabile all'opera d'arte contemporanea. Debbo anche dire che anche ove in ipotesi si ammettesse che quel regolamento è vigente, si dovrebbe concludere che è palesemente incostituzionale, perché non subordina la valutazione del nulla-osta a delle precise motivazioni. In contrario ci sono molte sentenze nel Consiglio di Stato che hanno affermato come la definizione di cosa siano le opere d'arte contemporanea è espressione di una valutazione che deve essere attentamente espressa, motivata; sì che non si può affermare che un'opera è artistica se non a conclusione di un procedimento estremamente complesso di cui il provvedimento stesso deve dare conto.

Quindi, comunque lo si metta, a mio parere il nulla-osta ministeriale di cui vi ho detto è un limite (o illegittimo o incostituzionale) che non dovrebbe più esistere nel nostro ordinamento.

Ciò per quanto riguarda le esportazioni, che certamente sarebbero fortemente incentivate dall'eliminazione di questo fardello che è in sé inutile ed illegittimo.

Per quanto riguarda poi le importazioni di opere d'arte contemporanea, grandi problemi in verità non ve ne sono, salvo su un punto che poi è abbastanza frequente a realizzarsi nella pratica. Ancora la legge del 1939 per le opere d'arte non contemporanea prevede l'istituzione della temporanea importazione che consente la possibilità di importazione per 5 anni, rinnovabile per altri 5 ancora, di opere d'arte con la possibilità allo scadere del periodo 5 o 10 anni di riesportazione libera.

Ecco che cosa accade molto spesso: che opere d'arte definibili come contemporanee perché per esempio realizzate nel cinquantennio anteriore vengono liberamente importate, poi nel periodo diventano antiche convenzionalmente perché si supera il cinquantennio e allora non possono più essere riesportate liberamente perché entrate come opere d'arte contemporanea non hanno goduto del principio della temporanea importazione e rimangono ferme, con evidente paradosso.

Da qui una possibilità che però questa volta solo in via di riforma legislativa si può introdurre, di specificare in una eventuale normativa che integra quella del 1939 che il criterio della temporanea importazione vale anche per le opere che siano state importate nel cinquantennio decorso.

Quindi il criterio non dovrebbe essere quello della realizzazione dell'opera nel cinquantennio, ma anche quello dell'importazione nel cinquantennio. Questo consentirebbe di parificare la condizione delle opere più recenti a quella delle opere meno recenti.

Vediamo poi altri aspetti diversi da questi ultimi connessi questa volta alla commercializzazione. Penso sia all'artista quando vende direttamente la propria opera, sia alle forme ordinarie di commercializzazione.

La normativa sulla commercializzazione delle opere d'arte è prevista

da una legge del '71, la n. 1062, secondo la quale normativa base in questo settore è una legge dello stesso anno, la n. 426, quella che regola i normali esercizi di commercio, con una sola differenza fondamentale: che le autorizzazioni del Comune che sono sempre necessarie non sono contingentate, cioè non c'è limite alla possibilità per il Comune di concedere l'autorizzazione di commercio a gallerie e ad analoghi esercizi. Questo è un criterio molto importante che ha consentito alle gallerie di non essere assoggettate a quei piani del commercio che, se hanno impedito all'inizio forme di commercializzazione selvaggia, sono il più delle volte una camicia troppo stretta per un tessuto economico e sociale che si evolve più rapidamente dei programmi locali.

Aggiungo che il legislatore questa volta è intervenuto intelligentemente proprio all'inizio dell'anno in corso, con un decreto poi convertito in legge relativo al commercio nei centri storici. Si tratta di una iniziativa particolarmente importante che proprio da Firenze ha avuto uno degli imput più rilevanti, un intervento che mira a conservare per quanto oggi sia possibile le caratteristiche dei centri storici italiani ove il commercio tradizionale, molto spesso basato su esercizi di antiquariato o di vendita di cose d'arte in genere, è messo in crisi dalle forme di commercio più dozzinali e non penso soltanto al fast-food, ma anche proprio ad esercizi commerciali di bassa lega.

Questo decreto consente alle amministrazioni comunali, se lo vogliono, di preservare le attività tradizionali dei centri storici di quelle città.

È da lamentare però che nei Comuni - Firenze è una positiva eccezione - ancora quasi non si siano accorti di questa legge e non abbiano dato vita a quella definizione del centro storico commerciale che rappresenta una condizione essenziale per poter applicare quella normativa.

Comunque direi che sul piano della commercializzazione il legislatore è intervenuto due volte: una nel 1971 ed una quest'anno con norme che certamente non solo non hanno condizionato negativamente il settore, ma anche lo tutelano rispetto all'invasione di questi esercizi meno nobili.

A questo punto vorrei trattare del problema fiscale della commercializzazione delle opere che appare da due punti di vista: quello della circolazione e quello della vendita al pubblico. La circolazione: penso che per l'artista che invia a privati, a mostre, in visione le proprie opere, tecnicamente questa appare come una cessione di beni assoggettate a regime IVA e con un'IVA abbastanza pesante che è del 18% e che probabilmente aumenterà con la legge finanziaria.

Comunque è da sottolineare che il testo che si applica oggi non era quello originario del decreto IVA, ma è una modificazione intervenuta a metà degli anni '70, qualche anno dopo la riforma fiscale a seguito del recepimento nel nostro Paese di una direttiva della CEE che voleva armonizzare questo settore. Però la stessa Comunità prevedeva che quella iniziativa avrebbe dovuto essere seguita da una serie di altre norme, per valorizzare la possibilità della commercializzazione de-

gli oggetti d'arte, soprattutto contemporanei. La CEE in certa misura ha tenuto fede a questi impegni, per altra parte no.

Il nostro Paese è stato ancora più passivo dinanzi a questo problema, perché non ha neanche recepito quei pochi interventi comunitari che avrebbero potuto consentire di attenuare l'impatto di quel principio che vi ho accennato.

Tuttavia c'è una speranza: con una legge della scorsa legislatura (Lan. 183/87), il nostro Paese ha sistemato le modalità di recepimento delle direttive comunitarie nel nostro ordinamento, semplificando al massimo la procedura, e tra le direttive elencate in appendice c'è anche quella sulla sistemazione IVA nella commercializzazione delle opere d'arte contemporanea.

Quindi è pensabile si possa avere rapidamente il recepimento di quel poco che la Comunità ha fatto e, domani, un iter altrettanto celere quando la Comunità provveda a disciplinare organicamente questa materia.

Spero appunto che le modifiche vengano dalla Comunità, perché è il solo modo per superare tutte quelle diffidenze che gravano nella normativa nazionale e di cui è espressione anche il problema dell'assoggettamento della vendita al pubblico delle opere d'arte contemporanea all'aliquota ordinaria del 18% anziché quella del 2% che è prevista per i libri ed altre opere culturali di questo tipo.

Non ho capito la differenza fra un libro e un'opera d'arte. Si dice che tutti possono acquistare un libro, pochi un'opera d'arte. Anche questa è un'idea malsana, perché riferita ad un'epoca in cui l'opera d'arte non era riproducibile. Malgrado ciò, l'aliquota è quella del 18% e proprio dalle discussioni che si fanno in questi giorni sulla nuova finanziaria emerge che non soltanto non si pensa di abbassare l'IVA del 2% per i libri, ma di aumentarla di un punto.

E devo dire in generale che vi è proprio una posizione contraria a quella di ulteriore eccezione alle categorie base IVA. Quindi direi che anche se auspicabile è realisticamente impensabile giungere a breve ad una riforma di questi aspetti.

Rimane soltanto un accenno al problema dell'applicazione della legge 512 dell'82, vale a dire quella legge che sembrava metterci al passo con i più moderni ordinamenti contemporanei, perché offre la possibilità di cedere allo Stato beni culturali in luogo di pagamento di imposte di varia natura.

Purtroppo questa legge è assai complicata ed è direttamente applicabile in piccolissima parte, essendo necessario un filtro rappresentato da un regolamento di esecuzione di cui ancora si discute. Pur con le difficoltà di questa legge, è sperabile che essa prima o poi diventi operativa e vorrei sottolineare come tra gli oggetti d'arte che possono essere ceduti allo Stato vi sia anche la categoria delle opere d'arte contemporanea. Si è già pensato ad un piano di acquisizione da parte dello Stato di opere di questo tipo che però si riporta o ad un aspetto essenziale, ovvero al problema che si era sollevato nella prima relazione, in quanto questa legge presuppone una sorta di giudizio di appeti-

bilità dello Stato sulle opere che vengono offerte. È chiaro che dove si offrono opere di un autore ben noto, lo Stato dovrebbe essere contento di acquisirlo, ma laddove si offrono opere di arte contemporanea, da parte dello Stato come si può essere così tranquilli nell'accettare opere di questo tipo? E allora ecco il criterio di come valutare un'opera d'arte contemporanea ritorna prepotentemente, perché rischia, al di fuori dei pochi casi del tutto sicuri, di mettere in crisi l'applicabilità di questa importantissima legge al settore delle opere d'arte contemporanea e ancora vorrei dire come il Ministero delle Finanze nella primissima applicazione è risultato estremamente diffidente sulla cessione di queste opere perché tecnicamente il problema non è quello di un acquisto, ma di una spesa da parte dello Stato e quindi giustamente una spesa presuppone un giudizio certo sulla utilità della collettività di effettuare quella spesa.

In sostanza, la normativa con alcuni accorgimenti potrebbe essere adeguata alle necessità; si tratta soprattutto di cogliere da parte del legislatore, è non è facile, lo specifico che io ravvedo nell'opera d'arte contemporanea rispetto al bene culturale in genere.

Specifico che era presente tutto sommato nel 1939 e che poi forse si è progressivamente disperso.

Il Parlamento potrebbe essere incentivato dalla presentazione di una proposta di legge da parte dei galleristi di arte moderna, che è una proposta ben fatta, ben articolata. Essa è un contributo non ufficiale alle forze politiche, ma che essendo ben nota a tutti potrebbe rappresentare un punto di partenza valido.

Forse da iniziative come quella odierna può nascere anche una piccola spinta affinché questa proposta possa andare avanti ed ottenere una approvazione.